



Uchwała Nr 4200/II/25/2020

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 27 stycznia 2020 r.

w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Ślemień wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań

Na podstawie art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 10, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) - **II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:**

Przewodnicząca: Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Piotr Wybraniec

Tadeusz Stawowczyk

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu **Gminy Ślemień** wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęły uchwały Rady Gminy Ślemień z dnia 27 grudnia 2019 r.:

- Nr XVIII.100.2019 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ślemień,
- Nr XVIII.101.2019 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ślemień na 2020 rok.

Zgodnie z art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), regionalna izba obrachunkowa - na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej - przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 tej ustawy.

Po analizie treści przedłożonych uchwał II Skład Orzekający zważył, co następuje:

Prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Ślemień, sporządzonej na okres obejmujący lata 2020-2027, Skład Orzekający ocenił w szczególności pod kątem spełniania relacji określonej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500), zgodnie z którymi ustalana na lata 2020-2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 3 ww. ustawy zmieniającej przy obliczaniu relacji na lata 2020-2025 z uwzględnieniem pkt 1 i 2 ust. 3 - stosuje się przepisy art. 243 ust. 2 pkt 1,2 oraz pkt 3 lit. a i c ustawy o finansach publicznych w nowym brzmieniu, co oznacza, że z dochodów i wydatków bieżących ustawodawca wyeliminował niektóre wymienione w tych przepisach kwoty dochodów i wydatków bieżących.

Stosownie do brzmienia art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych mającego zastosowanie do wyliczenia relacji od 2026 roku - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
- 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,
- 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

– do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu wymaganych przepisem ust. 2 pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących.

Na podstawie analizy przedłożonych uchwał II Skład Orzekający stwierdził, że prognoza kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego została opracowana na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Najwyższy poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w wysokości **3.816.525,64 zł** jest prognozowany w 2020 roku i stanowi poziom 21,3% planu dochodów bieżących na ten rok. W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową zostanie spełniona relacja określona w przywołanym art. 243 tej ustawy. Jednakże obligatoryjna relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, będzie spełniona w 2020 roku dopiero po uwzględnieniu kwot wyłączeń z tytułów określonych w art. 243 ust. 3 tej ustawy zaplanowanych w łącznej wysokości **828.945 zł**. Wyłączenia z ust. 3 stosuje się do spłat kredytów, pożyczek i wykupu papierów wartościowych zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z **art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy - w terminie nie dłuższym niż 90 dni** po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków (termin ten nie ma jedynie zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w pkt 1 i 1a ust. 3 art. 243 ustawy). Ponadto z przepisu ust. 4 art. 243 ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami w stosunku do których orzeczono zwrot lub niespełnieniem warunków. **W tym miejscu Skład wskazuje na potrzebę uzupełnienia objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej o szczegółowe dane dotyczące stosowanego wyłączenia /z podaniem zadania oraz danych dotyczących zawartej umowy o dofinansowanie/.**

Dokonując analizy przedłożonej uchwały Skład zwraca uwagę na niepokojący trend, polegający na kształtowaniu się różnicy pomiędzy wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań a wskaźnikiem dopuszczalnym, określonym w art. 243 ustawy o finansach publicznych, na poziomie wynoszącym jedynie **0,36** pkt proc. w 2022 roku, czyli trend występowania stosunkowo niewielkiego „marginesu bezpieczeństwa” spełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Ponadto według wyliczeń służb tut. Izby, tj. przeprowadzonej symulacji wzrostu dochodów i wydatków bieżących oraz dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące, z uwzględnieniem wskaźnika CPI (stopa inflacji) zawartego w wytycznych Ministra Finansów z dnia 28 października 2019 roku w sprawie stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych – relacja z art. 243 ustawy nie będzie spełniona w 2022 roku.

Skład Orzekający wnosi ponadto zastrzeżenia, gdyż dane stanowiące podstawę wyliczenia ww. relacji nie zawierają kwot potencjalnych zwrotów części pozyskanych środków finansowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Jak wynika z danych zawartych w objaśnieniach do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, nadal istnieje bardzo wysokie ryzyko wystąpienia konieczności dokonania zwrotu przez Gminę dużych kwot środków. Z zawartych przez Gminę wyjaśnień m.in. wynika, że cyt.:

"Na moment sporządzania niniejszego sprawozdania toczą się postępowania sądowe – odwoławcze dotyczące następujących zwrotów:

- decyzja dotycząca zwrotu dofinansowania dla zadania pn. „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2”. Kwota należności głównej (decyzja Nr 775/RR/2016) – 3 305 741,92zł. Dnia 13 marca 2017r. wpłynął do Urzędu Gminy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach uchylający i wskazujący na konieczność usunięcia z obrotu prawnego Decyzji Zarządu Województwa Śląskiego nr 775/RR/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 roku, zobowiązującej gminę do zwrotu części otrzymanego dofinansowania na realizację projektu „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2”. Na wyrok ten organ administracji – Zarząd Województwa Śląskiego – wniósł skargę kasacyjną, która to mocą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2019 roku została oddalona;

- wydana w efekcie uwzględnienia wyników dwóch kontroli na zakończenie realizacji projektu „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień” przeprowadzonych w dniach 19-21 kwietnia 2011r oraz w dniach 4-17 czerwca 2014r. decyzja Zarządu Województwa Śląskiego Nr 2116/RR/2018 z dnia 3 lipca 2018 roku utrzymująca w mocy zaskarżoną przez Gminę decyzję organu I instancji Nr 502/FR/2018 z dnia 7 lutego 2018 roku. Decyzja ta nakłada na Gminę obowiązek zwrotu części otrzymanego dofinansowania w kwocie 212 064,38zł wraz z odsetkami stanowiącej płatność z dotacji rozwojowej oraz 298 097,25zł wraz z odsetkami stanowiącą płatność ze środków europejskich. Gmina dnia 6 sierpnia 2018r. za pośrednictwem Zarządu Województwa Śląskiego zaskarżyła powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wnosząc równocześnie o wstrzymanie wykonania decyzji w całości. Skarga powyższa była przedmiotem rozprawy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w dniu 10 kwietnia 2019 roku. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję i zasądził od Zarządu Województwa Śląskiego na rzecz Gminy zwrot kosztów postępowania sądowego. Zarząd Województwa dnia 18 września 2019 roku wydał decyzje Nr 2596/RR/2019 w sprawie zwrotu środków w łącznej kwocie należności 510 162,00zł. Gmina w dniu 29 września b.r. złożyła skargę do WSA na wydaną decyzję;

- decyzja Nr 2141/FR/2019 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 8 sierpnia 2019 roku dotycząca zwrotu dofinansowania dla projektu pn. „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2” kwoty 499 028,52zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Decyzja ta dotyczy naruszeń w zakresie opracowania dokumentacji projektowej kanalizacji sanitarnej i wodociągowej wraz z przyłączami oraz w zakresie

zwrotu wydatków dotyczących kanalizacji sanitarnej i przyłączy kanalizacyjnych. Gmina złożyła wniosek 22 sierpnia 2019r. o ponowne rozpatrzenie sprawy do Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Do dnia sporządzenia niniejszej informacji sprawa nie została jeszcze rozpatrzona.

Informacja o toczących się postępowaniach kontrolnych i administracyjnych, mogących skutkować obowiązkiem dokonania zwrotów otrzymanych środków; Obecnie nie toczy się żadne postępowanie kontrolne, które mogłoby skutkować obowiązkiem dokonania zwrotów. Zuwagi na trwającą w dalszym ciągu procedurę odwoławczą Gminie nadal nie jest znana dokładna wysokość kwot, które będzie musiała zwrócić do budżetu Unii Europejskiej, a tym samym nie jest znany też czas kiedy zwrotów tych trzeba będzie dokonać, dlatego też w/w kwoty nie zostały ujęte w jej Wieloletniej Prognozie Finansowej. Gmina jest świadoma istnienia poważnego zagrożenie, jakie zwroty stanowią dla jej gospodarki finansowej oraz trudności, które mogą powstać w regulowaniu jej zaciągniętych zobowiązań finansowych czy możliwości uchwalenia i zrównoważenia budżetów Gminy Ślemień w przyszłych latach."

W konsekwencji powyższego, istnieje bardzo duże zagrożenie w przedmiocie możliwości spełnienia przez Gminę Ślemień wymogów wynikających z art. 242 i 243 cyt. ustawy o finansach publicznych. Z tych względów, w ocenie Składu Orzekającego jest niezbędne, już aktualnie prowadzenie działań oszczędnościowych po stronie wydatków budżetu oraz intensyfikacja działań po jego stronie dochodowej celem zapewnienia możliwości zrównoważenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w warunkach dokonywanych zwrotów środków, przy spełnieniu wymogów przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, a tym samym zachowanie przez Gminę Ślemień możliwości samodzielnego uchwalania budżetów i wieloletniej prognozy finansowej na kolejne lata. Konieczne jest stałe monitorowanie sytuacji finansowej i wprowadzanie do budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej stosownych korekt, w przypadkach wydania prawomocnych orzeczeń właściwych podmiotów w przedmiocie kolejnych zwrotów środków. Mając na względzie występujące zagrożenia należy dokonywać szczegółowej i wszechstronnej oceny sytuacji finansowej pod kątem wszystkich potencjalnie możliwych działań oszczędnościowych i racjonalizujących wykonywanie zadań, które winny w efekcie umożliwić wykonywanie przez Gminę zadań publicznych oraz terminowe regulowanie zobowiązań.

Skład przypomina, że na mocy przepisów przejściowych, zawartych w przywołanym wyżej art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono zmiany przepisów, które skutkują istotnymi modyfikacjami sposobu wyliczania relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w latach 2020-2025 oraz w roku 2026 i latach następnych. W związku z powyższym organy Gminy powinny dokonać oceny aktualnej i przyszłej sytuacji finansowej jednostki, uwzględniając konsekwencje wynikające z wprowadzonych zmian, aby zachować prawne możliwości uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w kolejnych latach. Skład Orzekający zaznacza również, że dane wykazywane w poszczególnych

latach objętych wieloletnią prognozą finansową, obejmującą również kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, winny być każdorazowo weryfikowane z uwzględnieniem ustawowego wymogu realistyczności, stosownie do regulacji zawartej w art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 230 ust. 4 w związku z art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych niniejsza uchwała winna zostać opublikowana przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w **terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

PRZEWODNICZĄCA

II Składu Orzekającego

Członek Kolegium

Bernadeta Dziędziak